

勞 動 經 濟 論 集
 第20卷(1), 1997.7. pp.269~296
 © 韓國 勞 動 經 濟 學 會

雇傭安定の 制度經濟學*

金 章 鎬**

〈目 次〉

I. 머리말	勞動市場 性格變化
II. 勞動市場柔軟化와 雇傭安定 : 論爭과 教訓	IV. 最近의 雇傭安定 論 議와 問題點
III. 新經營原理의 擡頭와 內部	V. 맺음말

I. 머리말

최근 고용불안이 확산되고 있다. 1996년 초부터 실업률이 증대하고 취업자 증가추세가 둔화되기 시작하여 1997년에 접어들면서 그 추세가 가속화되고 있다. 경제의 활력상태를 반영하는 제조업 취업자의 경우 그 절대수가 1995년부터 지속적으로 감소하고 있으며, 특히 그동안 높은 고용신장률을 기록하였던 중화학 부문의 고용증가 추세도 근래에 떨어지고 있다.

이와 같은 거시적 고용지표의 악화 추이는 최근 많은 기업이 시도하고 있는 고용조정 결과의 반영하는 것이다. 고용조정을 시도하는 많은 기업은 중간관리층뿐만 아니라 일반사무직에 대해서도 명예퇴직이라는 반강제적 조기퇴직제를 광범하게 실시,

* 본 논문은 1996학년도 숙명여자대학교 교비 특별연구비의 지원으로 작성되었다. 1997년 한국노동경제학회 춘계정책토론회에서 유익한 논평을 해주신 여러분에게 고마움을 표한다.

** 숙명여자대학교 경제학과 교수

신규채용을 축소하거나 동결시키는 각종 조치를 단행하고 있다. 이와 같은 양적인 고용조정에 따른 실업의 증가와 더불어 비정규적인 고용형태가 확산되고 있어 고용불안을 더욱 가중시키고 있다. 최근 진행되고 있는 고용형태의 변화는 크게 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 외주하청, 입주하청, 파견근로자의 사용 등의 광범한 확산이다. 이러한 고용형태의 변화는 노동법상의 근로계약을 상법상의 용역계약으로 전환시키는 것이다. 둘째, 임시직·축탁제·시간제취업 등 임시근로계약 형태가 크게 번지고 있다는 점이다. 특히 최근의 이 같은 심각한 고용불안은 제조업뿐만 아니라 여러 서비스업종을 포함해서 전산업으로 확산되고 있으며, 직종별로는 사무직뿐만 아니라 생산직에까지 광범하게 번지고 있다. 또한 기업의 인원감축 방식도 자연감원이나 희망퇴직이라는 소극적 방법에서 점차 정리해고라는 가장 적극적 방식도 도입되고 있다.¹⁾

현재의 고용불안은 수출 및 내수의 부진 등에 따른 경기후퇴적 요인과 함께 산업구조 조정이라는 구조적 요인이 복합적으로 동시에 작용하여 초래되고 있다. 그러나 이에 대한 보다 중요한 배경은 세계화·정보화로 압축되는 세계경제환경의 변화에 따라 각 기업이 경쟁력 제고의 일환으로 시도하고 있는 노동의 유연화 전략의 추진이다. 앞에서 언급된 여러 가지 형태의 고용조정 방식은 기업이 주로 외적 충격이나 변화에 대해서 노동의 양적인 조정을 통해서 대응하는 수량적 유연성(numerical flexibility)의 추구라고 그 성격을 규정할 수 있다. 바로 이 같은 수량적인 고용조정 및 유연화의 추구가 최근 고용불안의 미시적 요인으로 작용하고 있다.

자유시장경제에서 각 개별기업은 수요나 환경변화에 부응하기 위하여 필요한 경우 고용의 조정은 필수적이다. 특히 최근 경제환경이 빠르게 변화함에 따라 노동의 유연화 추구는 기업의 경쟁력 제고의 중요한 전제조건이다. 그러나 순쉬운 수량적인 고용조정 및 유연화의 추구에 주로 의존할 경우 고용관계 및 노동이 갖는 특성상 공정성뿐만 아니라 효율성 측면에서도 여러 가지 사회경제적인 문제가 초래될 수 있다. 노동시장의 양적 유연화는 고용의 불안정화를 의미한다. 이것은 또한 노동자들의 생계기반을 위협하게 되어 사회적 불안과 낭비를 초래시킬 수 있다. 더구나 고용불안의 확대는 장기적으로 기술혁신과 인적자원개발을 저하시킬 가능성이 크다. 따라서 대부분의 나라에서는 고용안정을 제고하기 위한 여러 가지 법적 또는 제도적 장치를 강구하고 있다. 여기에는 고용안정이 공공재적 성격을 갖는다는 데서 경제적 의의가 주어지기 때문이다.

1) 최근의 고용조정에 대한 조사연구로는 윤진호(1996)와 어수봉(1993)을 참조할 것.

우리나라에서는 지금까지 고용안정을 뒷받침하기 위해서 근로기준법 등에서 비교적 수준 높은 고용보호 규정을 두고 있다. 과거 고도성장기 동안에는 고용의 축소조정이 크게 요구되지 않았으므로 이 같은 고용보호 규정은 별문제 없이 준수될 수 있었다. 그러나 최근 기업과 정부는 노동의 유연성 제고가 경쟁력 제고의 첩경이라는 논리하에서 기존의 각종 노동시장 규제를 완화시키기 위해서 관련 법률의 개정을 시도하고 있다. 보수 자유주의 조류에 토대를 두고 있는 노동시장 규제완화(deregulation)는 지난해 추진되었던 노동법 개정논의에서도 핵심사항이었다.

이 같은 노동시장에 대한 탈규제 만능주의는 최근 일부 우리나라 노동경제학자에 의해서도 제기되고 있다(한 예로 윤봉준, 1996). 그러나 이러한 탈규제 지상주의는 고용관계의 본질에 대한 통합적인 이해의 부족의 소산이라고 평가되어야 할 것이다. 이 글은 신제도학적 관점에서 노동관계의 특성상 일정한 규제의 도입은 사회경제적으로 바람직하다는 시점에서 고용안정(employment security)의 문제를 다루기로 한다. 먼저 고용안정과 노동유연성에 대한 이론적 검토를 시도한 후 선진국의 경험을 살펴본다. 이어서 노동유연성과 고용안정을 동시에 도모하기 위한 내부노동시장 모형과 필요한 노동시장정책의 방향을 모색하기로 한다.

Ⅱ. 勞動市場 柔軟化와 雇傭安定的 : 論爭과 敎訓

1. 고용안정의 의미

노동유연화의 추진은 고용조정이 요구되고, 이것은 고용불안 문제를 야기시킬 수 있다. 노동유연성(labor flexibility)이란 기업이 외부의 수요변화나 기업환경의 변화에 따라 노동의 제측면, 특히 고용이나 임금측면에서의 대응가능성이라고 정의할 수 있다. 고용조정이란 기업이 경영상의 이유로 과잉인력을 조정하기 위한 제반조치를 말한다. 그러므로 노동유연성이 기업의 경영합리화 전략의 일종의 추상화된 개념인 반면, 고용조정은 보다 구체적인 추진방법을 의미한다. 고용조정의 실시와 노동유연화의 추구는 고용기회의 계속적 보장을 뜻하는 고용안정을 일반적으로 저해하게 되지만, 그 추진 방법과 전략에 따라서 고용안정의 저해 정도는 크게 달라질 수 있다. 따라서 우리는 이 세 가지 개념을 항상 연계해서 통합적으로 인식하는 것이 노동시장

행태를 올바르게 이해하기 위해서 중요하다.

고용안정은 포괄적인 개념이므로 사용되는 경우에 따라 그 구체적인 내용에서 차이가 있다. 그러므로 고용안정의 의미를 먼저 명확히 할 필요가 있다. 고용안정에는 대체로 ① 직장안정(job security), ② 미시경제적 고용안정(microeconomic employment security), ③ 거시경제적 고용안정(macroeconomic employment security), ④ 소득안정(income security) 등의 네 가지 의미가 포함된다(Buech-htemann, 1993).²⁾

먼저 직장안정이란 근로자가 현재 근무하는 특정한 직장에서의 고용보장을 의미하는데, 통상적으로 말하는 협의의 고용안정을 말한다. 이것은 미국과 같이 전통적인 직무 중심의 작업체계를 토대를 고용안정을 이해하는 미시적인 개념이라고 할 수 있다.

그러나 고용안정(employment security)은 미시적 측면과 거시적 측면을 동시에 담고 있다. 거시적 고용안정은 경제 전체적인 차원에서의 고용기회의 크기를 의미하며, 현직장에 계속 취업될 가능성, 그리고 노동시장에의 신규 취업 또는 재취업의 가능성을 의미하는 것이다. 따라서 거시적 고용안정은 거시경제적 상황과 정책, 그리고 노동시장 관련 사회간접자본의 강구 수준 등에 따라 달라지게 된다.

미시적 고용안정은 근로자의 현소속 회사나 사업장에서 부당하게 또는 임의로 해고되지 않을 확률을 의미한다. 직장안정이 특정의 제한적인 직장이나 직무를 기준으로 고용안정성을 파악하는 데 반해 미시적인 고용안정은 회사 단위 또는 경우에 따라 관련 방계회사까지도 포함하여 계속 고용가능성 여부를 준거로 삼는 것이다. 따라서 미시적 고용안정에서는 현재의 소속 기업에서 실질적으로 고용이 유지되는 한 직무의 변화나 제한적인 사업장의 이동 등은 고용불안정으로 간주되지 않는다. 그러므로 미시적 고용안정은 현재 대두되고 있는 고용안정 문제와 가장 부합되는 개념이다. 많은 경우 특별한 언급이 없는 한 고용안정은 미시적 고용안정을 뜻한다고 할 수 있다.

마지막으로 소득안정이란 근로자의 임금소득 또는 실직되었을 경우 실업 또는 퇴직보상이 안정적으로 구비되어 있음을 의미한다. 기업이 고용조정외의 추진으로 근로시간 조정이나 작업교대 방식의 변경 등이 우선 추진되는 경우가 통상적인데 이로 인하여 소득의 감소가 초래되고, 또한 자발적·비자발적인 노동이동을 유발시킨다. 그러므로 소득안정은 고용기회와는 직접적인 관련성이 적다고 하더라도 상호 보완적인 관계를 갖게 된다.

2) 거시경제적 고용안정은 노동시장안정으로 분류한 경우도 있다. Sengenberger(1992), 어수봉(1993) 참조.

이상의 네 가지 고용안정의 개념은 서로 연관되어 있으며 또한 상호의존성을 갖는다. 직장안정은 미시적 고용안정의 요체라고 할 수 있으며 거시적 고용안정은 미시적 고용안정의 실현 과정에서 노사간의 기회비용구조를 크게 바꿀 수 있기 때문이다. 마지막으로 강조되어야 할 점은 한 나라의 고용안정 관련 제도적 장치의 강구 정도와 실제의 고용안정 수준은 항상 일치하지 않는다는 사실이다. 한 나라의 고용안정은 고용안정 관련 제도적 장치뿐만 아니라 여타 노동시장 관행과 사회의 가치규범과 전통 등도 중요한 요인으로 작용하기 때문이다.

2. 노동시장 유연화론의 배경

1970년대 초반 이후 양차에 걸친 석유파동을 경험하면서 대부분의 선진국 경제는 실업률이 크게 증대하고 성장률이 둔화되는 장기적인 불황국면에 직면하게 되었다. 그러나 전체적으로는 대부분의 나라가 불황의 터널을 지나는 과정에서 독일과 일본의 경제가 상대적으로 양호하였으며, 또한 1980년대 후반 이후 서구 유럽에 비해 미국의 경제는 그 회복 속도가 상대적으로 빨랐다. 이 같은 장기적 경제위기의 원인과 국가별 또는 지역별 거시경제 성과의 차이에 대해 피상적 원인은 비교적 분명하게 밝혀지고 있으나, 위기의 진정한 원인이 무엇인가를 놓고 많은 논쟁이 제기되었다. 노동시장 유연화 논쟁은 이 같은 장기적 경제위기의 진정한 원인의 하나를 노동시장의 경직성에서 찾으면서 제기되었다(Treu, 1992).

1970년대 중반 이후 지속되었던 서구제국의 경제위기는 점차 불안정해지고 변화가 빨라지는 시장조건에 대한 기업의 탄력적인 대응력의 부족으로 인한 경쟁력 저하에 연유되고 있으며, 이러한 경쟁력 저하의 상당 부분은 노동시장의 경직성에 기인된다는 주장이 등장하였다. 이들의 주장에 따르면 해고가 자유로운 미국이나 노동자들의 배치전환 및 비정규 고용이 자유로운 일본의 기업들에 비해 서유럽 기업들의 경우 고용, 노동시간, 임금 등 노동시장의 신축성을 저하시키고 있는 여러 가지 법률, 제도, 단체협약 등의 노동시장 관련 규제가 지나치게 많아 경쟁력이 저하되고 기술혁신이 지연된다는 것이다. 더구나 이 같은 문제는 장기적이고 구조적이므로 기업의 경쟁력 회복을 통한 경제의 활성화는 노동시장의 각종 규제를 완화시켜 노동시장을 보다 유연화시켜야 가능하다는 주장이다. 이러한 주장은 주로 자유주의 경제학자들에 의해 주장되었으며 1980년대에 들어와서 영국의 대처, 미국의 레이건 정부 등 보수정권이 득세하면서 그 목소리가 한층 커지게 되었다.

그러나 이러한 자유주의적인 노동시장 유연화 주장에 대해 여러 가지 반대의 논리도 다양하게 제기되고 있는데, 그 흐름은 크게 두 가지가 있다. 첫째는 조절이론(regulation theory) 진영에서의 반론이다. 이들의 주장에 따르면 근래 선진자본주의국들의 경제위기는 노동시장의 제도적 경직성이 그 핵심적 원인이 아니라 전통적인 포디즘적 생산방식에 토대를 둔 기업의 조직구조 및 경영방식이 새로운 기업환경에 부합하지 못하기 때문이라는 주장이다. 그러므로 노동시장의 경직성의 존재는 이 같은 장기적 경제위기의 결과이거나 증범에 불과하다고 본다. 따라서 노동시장의 규제완화는 오히려 노동능률의 저하와 기술진보의 후퇴 등 새로운 문제를 야기시킬 것이라고 주장한다(Boyer, 1993).

또한 일부의 신제도학과 노동경제학자들도 노동시장의 탈규제는 이 같은 경제위기의 근본적 해소책이 되지 못함을 주장한다. 이들은 노동시장 및 고용관계가 갖고 있는 특수성을 강조하고 적정한 수준의 노동시장 규제는 공정성뿐만 아니라 효율성의 제고에도 긍정적 기여가 될 수 있음을 강조한다. 또한 이들은 다양한 국별 비교분석을 통해서 실제적인 노동시장 유연성이 노동시장 규제 정도와는 확실한 상관성을 찾을 수 없다는 실증적 연구 결과를 특히 강조한다.³⁾

3. 고용안정 정책의 공과

노동유연성의 추진유형은 실시 기업의 범위를 기준으로 외부노동시장을 대상으로 하는 경우와 기업 내부적 경우로 구분할 수 있으며, 또한 그것이 갖는 성격에 따라 기능적인 유연화와 수량적인 유연화로 대별할 수 있다. 노동유연화를 어떠한 방식으로 추진하느냐에 따라서 고용안정에 미치는 효과는 크게 달라진다. 일반적으로 기업 외부적이고 수량적인 유연화는 고용안정을 저해시킬 가능성이 크다. 반면에 기업 내부적이고 기능적인 유연화는 고용안정을 덜 저해시키거나 경우에 따라서는 고용안정을 제고시킬 수 있다. 따라서 고용안정을 유지하면서 노동유연화를 추진하는 방안은 항상 매력적인 대안으로 강조되지만 현실적인 노동시장 규제완화는 고용안정을 저하시키는 경우가 일반적이다. 그 대표적인 노동유연화 추진방식으로는 채용 및 해고의

3) 최근 미국 NBER은 미국의 노동제도와 서구제국 및 일본의 노동제도를 다양한 방법으로 비교하는 대규모 연구 프로젝트를 수행한 바 있다. 특히 주요한 연구 결과는 각국의 근로자에 대한 사회보호장치가 노동유연성을 저하시킨다는 주장이 현실적합성을 갖지 못한다는 점을 밝히고 있다. 이 연구 프로젝트의 요약은 Freeman(1993)을 참조.

제한규정의 완화와 임시직·파견제 등 고용형태의 다양화의 허용을 통한 방식이라고 할 수 있다.

노동유연화 전략의 핵심 쟁점의 하나로서는 기업의 채용·해고 등과 관련된 국가의 노동시장 규제정책, 즉 고용안정 정책의 정당성 여부에 대한 논의이다.

현대 산업사회에서 근로자의 고용을 보장하기 위한 법적 또는 제도적 규제의 필요성에 대해서는 그 정당성이 오랫동안 인식되어 왔다. 사용자에게 의한 근로자 해고납용의 법적 제한조치는 고용관계의 형평성을 제고시켜 공정한 고용계약을 담보할 뿐만 아니라, 소득효과의 작용을 통한 경기적 실업을 완화시켜 경제 전체의 안정을 도모하기 때문이다. 법적 규정이나 단체협약에 의한 이 같은 고용보장 조치는 유럽의 여러 국가에서는 1970년대 중반까지 주요한 문제가 되지 않았다. 높은 경제성장과 완전고용을 누렸던 전후 호황기에는 과잉인력의 문제는 기업의 주요 관심사가 되지 않았을 뿐만 아니라, 이러한 제한조치는 자발적인 이직률의 감소와 장기근속을 유도시켜 사용자에게도 도움이 되었다. 이 같은 호황국면을 이끌었던 포드주의적 대량생산방식에 부합되는 내부노동시장의 형성에도 해고제한조치는 바람직스러운 기능을 수행하였기 때문이다. 최근까지 우리나라에서는 근로기준법상의 엄격한 해고제한 규정의 존속이 별다른 문제로 부각되지 않았던 것도 이와 유사한 논리로서 이해할 수 있다.

그러나 1970년대 중반 석유파동을 겪으면서 선진국 경제가 장기적인 침체국면에 접어들고 또한 고용창출이 둔화되면서 상황은 달라졌다. 개도국의 도전에 따라 세계 시장에서의 경쟁이 격화되고 경제의 가변성과 불안정성이 높아지면서 고용조정의 필요성이 많은 기업에서 제기되었다. 이에 따라 기존의 고용보장 규제는 기업의 고용조정을 제약하는 주요한 인자로서 지적되기 시작하였다. 특히 1980년대 해고제한 규제 수준이 낮은 일본과 미국의 구조조정과 경기회복 속도가 유럽 각국의 그것에 비해 상대적으로 신속했던 경험이 고용안정 정책에 대한 비판자들의 등장을 부추기는 배경이 되었다.

고용안정 정책의 철폐나 대폭적인 완화를 주장하는 이들의 관점과 가정은 대체로 다음과 같은 다섯 가지 내용으로 요약될 수 있다(Buechteman, 1993).

첫째는 고용안정 규제조치가 노동시장 경직성의 주요한 요인으로 작용하고 있다는 주장이다. 이들에 의하면 고용안정 규제조치는 필요한 노동력 조정을 억제하고 노동비용을 상승시키며 그 결과 유럽 여러 나라의 고실업의 지속과 낮은 고용증가의 요인이 되고 있다는 것이다. 또한 해고제한조치는 해고절차를 까다롭게 하고 해고수당 등의 지급으로 해고비용을 증대시키게 되어 기업의 신규고용 규모가 축소되고 고용창출

능력이 감퇴된다는 주장이다.

둘째, 정부의 고용보장 정책은 자발적인 노동이동을 억제하고 경기변동에 따른 해고 및 채용을 어렵게 만들어서 전반적인 고용변동폭을 축소시키고 구직자의 재취업을 어렵게 하며 실업을 장기화시키는 결과를 초래시킨다는 것이다. 그러므로 이러한 규제는 이미 고용된 사람을 과보호하게 되고 실업자와 노동시장 신규진입자들에 대한 고용기회를 낮춘다는 것이다. Lindbeck and Snower(1986) 등이 주창한 소위 내부자(insider)·외부자(outsider) 이론이 이러한 논리에 토대를 두고 있다. 따라서 이들은 고용안정 정책의 추진은 일반적으로 균형실업률을 높게 만드는 데 일조를 한다고 주장한다.

셋째, 고용안정 정책은 노동수요 구조에도 좋지 못한 영향을 미친다는 주장이다. 고용에 따른 고정비용이 적지 않은 오늘날과 같은 상황에서 기업을 고정비용을 많이 지출한 숙련노동자를 고용안정 정책의 주요 대상으로 삼을 수밖에 없으므로 이들은 높은 고용안정을 누리는 반면, 고용보호가 절실히 요구되는 비숙련 노동자들일수록 보호를 덜 받는 결과가 초래된다는 것이다. 특히 해고를 제한하는 제도는 장애인, 노인, 여성 등 한계노동력의 취업 가능성을 낮추게 된다는 주장이다.

넷째, 정부의 해고제한조치는 기업의 고용형태에도 나쁜 결과를 초래시킨다는 것이다. 기업은 정부규제를 피하기 위해서 상대적으로 해고가 쉬운 비정규직의 채용을 선호하게 되어 노동시장의 분단화가 초래된다는 주장이다.

마지막으로 정부의 고용안정 정책은 산업구조 전환과 기술혁신에 대해서 역작용을 미친다는 점이 강조된다. 해고제한조치는 사양업종의 퇴출을 억제시키고, 기업의 기술변화에 대한 신속한 적응을 억제시키고 기술 중심의 신규 창업을 어렵게 한다는 것이다.

그러나 이와 같은 자유주의 경제학자들의 입장과 가정은 상업계약과는 다른 고용관계의 특수성을 간과하고 노동시장의 실제와는 상당한 거리가 있다는 점에서 다음과 같은 비판이 제기되고 있다.

첫째, 고용안정조치의 필요성을 역설하는 보다 고전적인 주장은 사회정의와 공정성의 측면에서 이 같은 제도적 조치가 필요하다는 주장이다. 해고납용의 제한은 고용관계의 특성상 상대적 열위인 노동자에게 힘을 실어 주어 사회적 공정성을 실현시키고, 노동자들의 생활에 최소한의 안정성을 보장해 주기 위해 필수적이라는 것이다. 이러한 주장은 고용안정 정책의 법적·사회적 의미를 강조한 것이며, 노동관계에 있어서는 사회정의의 준거가 경제적 효율성보다 우선시되어야 한다는 논리에 토대를 두고

있는 것이다.

둘째, 노동시장의 본질상 노사간 세력의 비대칭성 때문에 고용보장제도가 필요하다는 것이다. 노동자의 선택범위가 제한되어 있는 노동시장은 결코 완전경쟁 시장이 될 수 없다. 그러므로 노동시장에서 계약자유 원칙은 한계를 갖게 되며, 해고제한 조치 등의 법적 규제는 노동시장에서 효율적인 시장거래가 이루어지도록 하기 위한 전제조건이 된다는 것이다.

셋째, 노동시장의 불완전성 때문에 노사 당사자만으로 이루어지는 사적인 계약은 외부비용을 초래하게 되므로 고용보장조치는 이러한 외부성을 내부화시키는 기능을 한다는 점의 강조이다. 즉 해고시 기업은 사적 비용만을 고려하는 데 반해 실제로 사회가 부담하는 해고비용은 이를 증가하게 된다. 따라서 해고제한 규정은 외부비용의 일부를 내부화함으로써 외부 불경제의 문제를 축소시킬 수 있다는 것이다.

넷째, 장기적이고 안정적인 고용관계의 보장은 경제적 효율성 제고에 중요한 바탕이 되므로 고용보호규제는 필요하다는 주장이다. 이러한 주장에 따르면 고용안정은 협조적 노동관계의 조장, 내부적 기능적 유연성의 제고, 기술변화 수용의 원활화, 기업에 의한 지속적인 인적자본 투자의 조장, 근로자 숙련형성의 조장 등을 통해 경제적 효율성을 높이게 된다는 것이다.

다섯째, 고용안정 정책은 기업으로 하여금 보다 장기적인 안목에서 의사결정을 하도록 유도하기 때문에 필요하다는 주장이다. 일반적으로 일회적 거래관계에서는 인적자본과 같은 장기적 투자가 일어나기 어렵다. 그러므로 고용안정조치 등의 정부 규제를 통해서 고용주가 장기적 시야에서 인적자본 투자 및 숙련형성에 나설 수 있도록 강제하는 것은 기업과 경제의 장기적 경쟁력을 제고시키는 데 긍정적 기여를 할 수 있다는 것이다.

이상의 간략한 논의를 통해서 우리는 시장에 대한 정부의 일반적인 규제의 타당성 논의와 유산한 결론에 도달됨을 알 수 있다. 즉 시장실패(market failure)와 정부실패(government failure) 사이의 대립으로 귀착되고 있다. 고용안정 정책의 필요성을 주창하는 쪽은 안정적 고용관계의 장점을 강조하면서 시장실패의 치유를 위해서 정책적 규제의 필요성을 역설한다. 그러나 고용안정 정책을 비판하는 입장의 논지는 시장개입의 의도하지 않는 부작용을 강조하고 노사의 자발적 계약관계의 경제적 효율성을 부각시키고자 한다. 그러나 분명한 사실은 노동력 상품의 특수성 그리고 고용관계의 본질을 고려할 때 노동시장은 금융시장이나 일반상품과는 크게 다르다는 점이다. 그러므로 일반상품시장과 동일한 차원에서 고용안정 정책을 불필요한 정부 규제

의 하나로 간주하고 그 필요성을 부인하는 것은 타당하다고 하기 어렵다. 문제는 정부의 노동시장 정책규제의 수준과 내용이 어떠한가에 있다고 보아야 할 것이다.

4. 실증경험과 시사점

자유주의 경제학자들에 의해 주창되고 있는 노동시장 탈규제의 공과에 대해서는 그동안 많은 실증연구가 시도되었다. 고용안정 정책과 관련된 주요한 실증연구는 크게 두 가지 방향에서 시도되었다.

첫째는 특정한 국가에서 해고제한조치의 도입이나 폐기가 시행된 시기의 전후로 관찰기간을 구분해서 고용조정 속도 등 노동유연성이 어떠한 변화를 보였는가에 대한 분석을 통해서 해당규제제도의 공과를 평가하는 방법이다.

둘째는 비교적 해고제한 규정이 까다로운 경우에 해당되는 독일과 일본 등과 해고가 비교적 자유로운 미국이나 영국 등과의 노동유연성 등에 대한 비교 분석을 통한 방법이다.

이러한 두 가지 방법에서 시도된 많은 엄밀한 실증분석 결과는 대부분의 경우 노동시장규제 폐지론자들의 입장이 현실과 부합되지 않는다는 사실을 보여주고 있다. 그 가운데 중요한 몇 가지를 열거해 보기로 한다.

먼저 고용안정 정책이 노동시장의 유연성을 저해한다는 주장은 맞지 않거나 상당히 과장되어 있음을 밝혀주는 실증연구를 살펴보자.

Ehrenberg and Jakobson(1993)은 미국에서 1988년부터 도입된 「고용조정예고제법」(WARN)의 도입이 기업의 생산성과 노동시장 유연성을 저하시켰다는 증거를 찾을 수 없음을 입증해 주고 있다. Brodsky(1994)는 독일, 프랑스, 벨기에의 1980년대의 고용정책을 검토한 결과 해고 규제의 완화가 노동시장의 탄력성을 제고시켰다는 근거가 없음을 보이고 있다. 또한 Buechteman(1993)는 1985년 독일에 도입된 고용촉진법이 기업의 해고 패턴이나 고용창출에 별다른 영향을 주지 않았음을 제시하고 있다.

독일, 일본, 미국 사이의 국제비교 연구에서도 이들 나라 사이에 장기적인 고용조정패턴의 본질적인 차이가 없다는 사실이 Blank(1994), Freeman(1993), 그리고 Abraham and Houseman(1993, 1994) 등의 연구에서 밝혀지고 있다. 수요 변화에 따른 노동력 조정 효과가 예상대로 단기적으로는 미국이 독일이나 일본에 비해 빠른 것으로 나타났으나 일정한 기간이 지날 경우 고용조정 효과는 거의 유사해지는 것

으로 나타나고 있다. 독일의 경우에는 단기적으로는 노동시간의 조정을 통해서, 그리고 일본의 경우에는 한계노동력의 조정이나 기타 보다 질적인 고용조정에 호소하게 된다는 사실을 말해 주는 것이다. 또한 이 같은 국제비교 연구는 대부분의 경우에 노동시장에는 직·간접적인 다양한 외부충격흡수 수단이 존재하므로 고용안정 규제장치 자체는 실제의 노동유연성(de facto labor flexibility)을 결정하는 데 있어서 한 부분이므로 노동시장 자체의 조정능력이 중요하다는 사실을 암시해 주고 있다.

한편 노동시장의 탈규제 정책의 부정적인 측면을 입증하는 실증연구도 최근 상당히 축적되고 있다. 그 가운데서도 Gordon(1996)은 미국의 노동시장 유연화 전략이 초래한 고용불안정의 확산과 노동시장의 이중구조화의 심각성을 제시해 주고 있으며, 또한 Peterson(1993)은 노동유연화와 임금억제 정책이 초래한 미국 사회의 양극화 현상을 입증하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 대부분의 고용안정 관련 규제 연구는 노동시장 규제완화가 경제 효율에 미치는 영향에 대한 분석에 집중되고 있으며, 그 핵심적인 시사점은 노동시장 규제완화는 경제적 효율성 제고에 긍정적 기여를 거의 하지 못하고 있다는 점이다. 더구나 노동시장 규제완화가 공정성에 미치는 부정적인 효과에 대해서는 연구가 크게 부실한 실정이다. 기업에 의한 자의적인 해고 남용의 규제는 고용관계의 특성상 사회적 공정성의 확보를 담보해 주는 최소한의 조건이다. 다시 말해, 해고제한규제는 사용자에게 의한 해고의 원천봉쇄를 통한 사회적 안전망을 노동자에게 제공해주는 것이므로 사회적 공정성을 위해서 필수적이다. 그러나 이러한 논지를 뒷받침하기 위한 실증연구는 크게 미진한 실정이다.

서구유럽에서의 노동유연화 논쟁은 1990년대에 접어들면서 새로운 전기를 맞이하고 있다. 먼저 이데올로기적 대립의 측면은 상당히 완화되고 노사간 타협을 통해서 이 문제에 대응하는 양상이 대두하고 있다. 해고나 변형고용 등 이른바 양적 유연화를 지양하고 노동자의 교육훈련의 증대를 통한 기능적 유연화를 도모하고 노동자들의 참여와 협력을 유도하여 자발성과 창의성을 증대시켜 기업경쟁력을 제고시키는 전략으로 눈을 돌리고 있다. 이러한 과정에서 노동조합의 무용화와 노동시장 탈규제의 강력한 추진을 통한 기업경쟁력 강화라는 보수주의자들의 논리는 최근 약효가 떨어지고 있다는 새로운 추세에 주목해야 할 것이다(Rodgers, 1989).

Ⅲ. 新經營原理의 擡頭와 內部勞動市場의 性格 變化

근래 노동시장 행태에 대한 보다 진전된 많은 연구는 고용관계가 일회적 관계보다는 지속적인 관계를 갖게 되는 현상을 설명하는 데 많은 노력이 집중되고 있다. 암묵적 계약이론(implicit contract theory), 효율임금가설(efficiency wage hypothesis), 내부노동시장이론(internal labor market theory), 인력자원관행경제학(economics of human resource practice) 등은 대체로 고용의 지속성 현상을 설명하고 있다. 이러한 이론들은 전통적으로 경제학이 기업내부 조직을 일종의 암상자(black box)로 간주하는 데 따른 문제점과 한계를 극복하고자 하는 새로운 시도이다(Aoki, 1988 ; Milgrom & Roberts, 1992). 또한 이러한 노동시장제도 이론은 North(1990) 등이 이끄는 신제도경제학(new institutional economics), 그리고 프랑스의 조절이론(regulation theory) 등과 함께 제도적 요인을 경제분석의 중요한 과제로 등장시키고 있다.

이 같은 제도분석이론은 각각 주장하는 측면과 방향이 약간씩 차이는 있으나, 주요한 시사점의 하나는 기업의 조직 및 관행의 성격은 외생적으로 주어진다기보다는 각종 사회·경제환경의 일정한 제약하에서 이해당사자(stakeholders)들에 의해 선택적으로 만들어진다는 점이다. 그러나 이와 같이 진화적으로 형성된 기업조직의 공과는 각종 기업환경과 여건에 대한 대응자의 역량에 따라 달라진다. 따라서 많은 경제정책은 기업조직에 어떠한 영향을 줄 것인가를 고려하여 선택되고 추진되어야 할 것이다. 고용관련 정책은 대부분 기업내부 조직에 영향을 미치게 되므로 이러한 측면이 중요하게 고려되어야 할 분야라고 하겠다.

앞장의 끝 부분에서도 언급된 바와 같이 1980년대 서구 여러 나라의 경험은 단순한 노동시장 탈규제화를 통한 유연화 추진 성과는 미미하였음을 보여주고 있다. 그러므로 이러한 경험은 새로운 시장여건과 기술토대에 부합되는 새로운 조정양식, 기업조직 및 경영원리의 도입을 통해서 기업유연화의 실현이 요구된다는 점을 암시하고 있다. 우리나라에서도 최근의 경제 여건의 변화에 따라 기능적 노동유연화가 고용안정과 경제적 효율성을 동시에 담보할 수 있다는 점에서 가장 바람직한 대안이라는 사실에 대해서는 의견의 일치를 보고 있다(어수봉, 1993). 그러나 어떠한 방식과 추진

전략으로 기능적 유연화가 이루어질 수 있는가에 대해서는 엄밀한 논의가 부족한 실정이다. 기능적 유연화는 기업내부 노동시장이 어떻게 구조화되는가에 크게 좌우된다고 할 수 있다. 본장에서는 최근의 시장 및 기술 조건의 변화에 따라 기업경영 원리의 새로운 방향을 먼저 검토하고 이론적으로 몇 가지 내부노동시장모형을 비교 고찰하기로 한다.

1. 포드주의 체제의 위기와 신기업경영전략 원리

1980년대 이후 세계화·정보화, 디지털화가 급속하게 진전되고 불확실성과 가변성이 크게 증대되는 방향으로 기업환경이 달라지고 있다. 1970년대 말까지 미국을 비롯한 주요 선진국들의 장기호황국면을 이끌었던 기본 틀은 포드주의적 대량생산방식이다. 그러나 새로운 경제 여건은 이 같은 기존의 대량생산방식의 근본적인 수정을 요구하고 있다. 새로운 생산방식, 즉 탈(脫)포드주의 생산방식에서 요구되는 경영원리의 특징은 무엇인가. 이를 파악하기 위해서 먼저 포드주의 체제의 특징과 문제점을 간략히 살펴본다.⁴⁾

1960년대와 70년대의 선진국 경제의 축적메커니즘이었던 포드주의체제는 [그림 1]에서 제시되고 있는 바와 같이 다음과 같은 세 가지 요소로 크게 구성되고 있다.

첫째, 테일러(Taylor)적 과학적 관리에 토대를 둔 구상노동과 실행노동의 분리, 그리고 심화된 노동분업에 의한 규격화된 제품의 대량생산방식이다. 둘째, 단체교섭을 토대로 생산성의 노사간 배분에 따른 노사갈등의 타협이다. 그리고 셋째, 케인지언 복지국가정책의 도입을 통한 원활한 총수요의 관리이다.

포드주의 체제는 대량생산과 대량소비라는 재생산순환구조의 원활한 운행에 따라 경기변동의 폭도 완화시키는 기능을 수반함으로써 장기 호황국면의 지속을 가능하게 하였다. 또한 고용측면에서도 노동시장을 구상노동과 생산노동으로 분단화시키는 문제를 안고 있었으나 완전고용 수준을 비교적 안정적으로 유지함에 따라 하나의 조정기재로서 오랫동안 작동되었다.

그러나 1970년대로 접어들면서 세계 경제환경이 크게 변모하면서 포드주의 축적체제는 여러 가지 한계를 노정시키게 되었다. 무엇보다도 테일러적인 관리방식에 따른 노동소의 문제, 근로자 숙련저하 문제가 등장하고, 또한 수요의 가변성(volatility)

4) 포드주의 체제의 특징과 문제점에 대해서는 김장호(1995)를 참고.

이 크게 증대하고 세계적 규모의 품질경쟁 환경이 조성됨에 따라 본질적으로 경직적인 포드주의 체제는 생산성이 저하되고 상황 변화에 대한 대응역량의 부족이 심각한 문제로 제기되었다. 특히 정보기술 혁신의 급속한 확산은 이러한 포드주의 체제의 제반문제를 더욱 심화시키게 되었다.

이 같은 포드주의 생산방식의 위기에 직면하여 1980년대의 여러 선진국 기업과 정부의 대응방식은 한마디로 시행착오의 반복이었다고 할 수 있다. 위기에 직면한 생산 방식 자체의 개편을 통한 체제의 유연성 제고를 추진하지 않은 채, 근본적인 원인이라기보다는 일종의 결과라고 할 수 있는 노동시장의 경직성을 노동시장의 규제완화방식으로 해소하고자 하는 대중요법적 대응이 주류를 이루었기 때문이다. 양보교섭의 강요, 수량적 고용조정의 추진, 노조의 무력화 등이 주요한 대응 메뉴로 등장하였다. 그러나 독일·스웨덴의 여러 기업, 그리고 미국의 초우량기업 등에서는 기업조직과 노사관계를 개혁하여 보다 근본적인 대응이 모색되었다. 그러나 1990년대에 접어들면서 이러한 수세적 유연화 단계는 점차 종결국면에 접어들고 있다.

새롭게 등장되고 있는 탈포드주의 경영원리의 주요 내용은 <표 1>에서 제시되고 있다. 그 내용은 다음과 같이 요약된다.

첫째, 1990년대 이후 세계 선진기업은 세계적 규모의 최적화와 지속적인 혁신을 생산 내부에서 통합시켜 나가야 한다는 점이다.

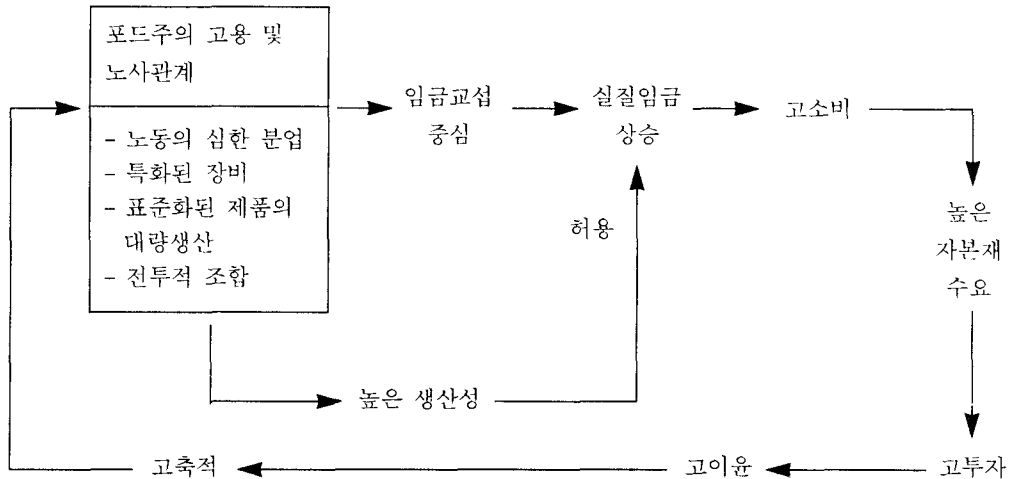
둘째, 적절한 비용으로 고품질의 제품을 다양하게 생산할 수 있어야 한다는 것이다.

셋째, 생산과정을 분산화시키고 사업장간의 연대망(networking)의 구축을 통하여 협조적이고 수평적인 계열구조를 형성해야 한다.

넷째, 작업과정의 분업화를 지양하고 현장교육·훈련의 확대를 근로자의 숙련형성을 도모하여 근로자의 회사 몰입도 및 경쟁력을 제고시켜야 한다는 것이다.

이상과 같은 탈포드주의 경영원리에 부응하는 고용형태는 무엇보다도 장기근속적인 고용안정 관행이 그 토대이며 여기서는 장기근속과 고용안정은 조직의 유연성을 제고하는 유인자로 작용할 것이다. 그러나 고용안정은 임금, 근로시간, 직무 등의 적절한 조정이 함께 수반될 때 더욱 확실하게 뒷받침이 될 수 있다. 따라서 앞에서 분류된 고용안정의 개념 가운데 보다 확장된 직무 개념을 기준으로 고용안정의 내용이 재단되고 이해되어야 할 것이다.

(그림 1) 포드주의 축적구조



자료 : Boyer(1993). p.71.

<표 1> 포드주의와 탈포드주의 기업전략 원리의 비교

포드주의	1970s, 80s의 도전	탈포드주의
- 기계화를 도구로 노동의 합리화	- 장비가동률 저하와 재고량 급증에 따른 경영압박	- 세계적 수준의 생산흐름의 최적화
- 설계 후 제조 및 노동양식 결정	- 혁신과 생산간의 시차존재에 따른 비용의 급증	- 연구·개발·생산의 부분적 완전통합
- 시장조사 및 전략을 통한 소비자와의 간접적 연결	- 소비자기호 변화 추종제한에 따른 신상품개발 실패	- 생산자와 수요자간의 지속적인 긴밀한 연대 - 사용에 따른 학습효과 활용
- 규격제품의 저가 생산 - 품질은 차선	- 사후적 품질관리만으로 높은 제품결함을 막지 못함. - 소비자는 제품의 질에 관해 더욱 선별적임.	- 생산 각 단계에서 결함의 극소화 추구를 통한 합당한 비용으로 고품질생산
- 안정적으로 증가하는 수요에 따른 대량생산 - 불안정한 제품수요의 경우 일관조립생산	- 대규모 소비자 수요가 불확실해짐. - 포드주의 생산방식은 경직화됨.	- 시장수요 변화를 생산과정의 한 부분으로 고려하여 민첩한 대응

<ul style="list-style-type: none"> - 대규모 사업장의 특별부서에 집중된 생산관련 의사결정 	<ul style="list-style-type: none"> - 전반적 또는 국지적 충격에 대한 본부의 대응이 신속하지 못하고 부적절함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 기업조직의 하위단계로 생산관련 의사결정을 최대한 분산
<ul style="list-style-type: none"> - 하층계열화를 통한 수직적 통합 	<ul style="list-style-type: none"> - 급진적 기술혁신으로 대기업마저도 핵심사업에 요구되는 기술을 완전 숙지 못함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 특화 및 조정이익을 거두기 위한 방법으로 연계 또는 합작이 성립
<ul style="list-style-type: none"> - 하청업체는 수요에 대한 대기업 고용유지의 한 수단 	<ul style="list-style-type: none"> - 하청 계열기업의 도산 및 경쟁력 저하, 세계적 경쟁환경 직면 	<ul style="list-style-type: none"> - 장기적이고 협조적인 계열화를 통해 공동기술혁신도모 가능
<ul style="list-style-type: none"> - 생산과업의 분업과 특화가 생산성 증대의 주요 원천 	<ul style="list-style-type: none"> - 지나친 분업은 비생산적이 됨. 통제 및 감시비용의 증대, 내재적 경직성 심화. 	<ul style="list-style-type: none"> - 생산·보수·품질관리등에서 재통합이 기술적·경제적으로 더욱 효율적임.
<ul style="list-style-type: none"> - 테일러 원리에 따라 교육 및 OJT의 필요성을 최소화 	<ul style="list-style-type: none"> - 신정보기술의 등장으로 이 때까지 비경쟁적인 분야도 경쟁이 격화되고 불확실성이 커짐. 	<ul style="list-style-type: none"> - 개별적 또는 집단적 경쟁력 제고를 위한 일반적 교육과 OJT간의 새로운 통합 요구
<ul style="list-style-type: none"> - 빈약한 직무내용에 대한 암묵적 동의를 끌어내기 위해서 위계적 통제와 순수한 화폐적 유인이 이용됨. 	<ul style="list-style-type: none"> - 기대욕구가 변한 고학력의 신세대는 권위적 경영을 거부함. - 지나친 통제는 비생산적이 됨. 	<ul style="list-style-type: none"> - 인력자원 정책은 노동자의 역량과 몰입도를 고양시키고 기업전략을 긍정적으로 지원하는 방향이어야 함.
<ul style="list-style-type: none"> - 적대적 노사관계는 임금요구로 수렴됨. - 단체협약은 잠정적인 휴전협정의 성격 	<ul style="list-style-type: none"> - 노사 협조의 부족과 임금에 대한 배타적 관심은 기업고용을 손상시킴. - 양보적 교섭은 항상 임금근로자에게 이익이 되는 것은 아님. 	<ul style="list-style-type: none"> - 노사간에 명시적이고 장기적인 타협으로 보편적 성과를 달성할 수 있음. - 양호한 근로조건과 노동자 참여, 계속근속 보장과 이익의 공정한 배분이 요구됨.

자료 : Boyer(1993), pp. 90~91.

2. 내부노동시장과 고용안정

고용관행을 이해하기 위한 유용한 한 가지 방법은 기업의 내부노동시장의 특징을 고찰하는 것이다. 간단히 말해서 내부노동시장이란 기업이 작업의 틀을 짜고 유지하는 관리규칙 및 인사관행을 의미한다. 따라서 각 기업의 내부노동시장은 주어진 노동

관련 법제하에서 각 기업이 당면하는 생산기술, 노사관계, 대상근로자의 직종, 기타 각종 기업환경요인 등이 복합적으로 작용하여 구축되며 기업여건의 변화에 따라 그 성격은 변모된다. 내부노동시장의 주요 규정과 관행의 내용에는 채용, 훈련, 승진, 직무구분, 임금체계 등을 들 수 있다.

내부노동시장의 특징과 고용안정 사이의 관련성은 다음과 같은 몇 가지 대응전략으로 구분해서 이해할 수 있다. 고용안정 문제는 기업이 수요 변동이나 기술 변화의 충격을 어떠한 방식으로 흡수하는가에 따라 결정된다. 우선 생각할 수 있는 대응전략으로서 해고·채용방식이다. 이것은 과잉의 인력을 외부노동시장으로 퇴출시키거나 채용의 경우에도 내부적인 개발이나 양성보다는 외부시장에 의존하는 방식이다. 다음으로는 임금의 조정을 통한 외부충격의 흡수방식으로 최근 강조되고 있는 임금유연화나 이윤분배제 등이 여기에 해당된다.

셋째는 다능공의 육성과 배치전환 등의 방식에 의한 수요충격흡수 전략이다. 이러한 대응방식은 특히 기술변화나 구조전환에 대한 유용한 방식이지만, 수요량 수준의 변화에 대한 대응에는 한계를 갖게 된다. 중심·주변(core-periphery) 모형은 이 같은 두 가지 종류의 충격에 대해서 적절한 대응을 할 수 있는 모형의 하나임에는 틀림없으나 주변부 노동력의 고용안정은 보장이 안되는 문제를 낳게 된다. 마지막으로 기업은 제품개발, 생산 또는 판매 전략의 개선을 통해서 환경변화를 일정한 정도 통제해 나가는 대응전략을 생각할 수 있다. 이러한 각 전략은 기업의 인력자원정책과 밀접하게 관련을 갖게 된다.

이상의 각각의 대응전략을 고려할 때 고용안정은 기업조직의 인력자원 정책의 한 요소로서 간주될 수 있으며 인력자원 정책은 보다 넓은 기업의 생산·영업 전략과 대응책의 주요 부분이다. 따라서 고용안정의 문제는 인구구조 변화 등 노동력의 공급측 요인에서 연유되는 부분도 있으나, 기업의 경영전략과 인적자원관행 등의 노동력 수요 주체의 조직과 관행의 특징에 따라 결정되는 부분이 보다 중요하다는 사실이다. 그러므로 고용안정 정책의 추진전략의 공과의 평가는 이러한 정책들이 내부노동시장 측면에 미치는 영향에 대한 이해에서 출발하여야 할 것이다.

3. 내부노동시장의 유형

현실적으로 개별기업 수준에서 존재하는 내부노동시장 형태는 대단히 다양하다. 그러나 Osterman(1988)에 따라 다음과 같은 세 개의 기본적인 모형으로 유형화할 수

있다(Osterman, 1988).

첫째는 산업노동자모형(Industrial Model)이다. 이 모형은 미국에서 대부분의 생산직 노동자들에게 적용되고 있는 내부노동시장 형태로서 그 핵심 내용은 다음과 같다. 먼저 세분화된 엄격한 직무 규칙에 따라 작업이 편성되고 임금은 각 노동자의 해당직무에 따라 주어지는 직무급 체계가 적용된다. 또한 법률적인 고용보장은 없는 대신에 선임자 우선권(seniority rule)의 직무사다리를 통해서 어느 정도의 고용안정은 실질적으로 주어진다. 마지막으로 경영자 전권(prerogative)이 인정되는 대신에 노동조합은 통상적으로 직무통제(job control)권을 보장받는다.

유명한 Piore & Doeringer(1971)의 연구는 이 같은 유형의 내부노동시장을 분석한 것이다. 또한 이 모형은 테일러의 과학적 관리주의를 토대로 한 전후의 포드주의 대량생산체제를 구성하는 중요한 부분이다.

일반적으로 이 모형은 노조 사업장에 더욱 확산되었으며, 대규모의 비노조 사업장에서도 대부분 정착되었다. 이 모형은 수요 추세가 장기적으로 증대하고 경기변동이 심각한 해고사태를 가져올 수 있는 상황에서는 근로자의 고용안정을 위해 전반적인 장점을 갖고 있다. 따라서 전후 장기 호황국면이 유지되었던 시기에는 그런 대로 원활한 작동이 가능하였다. 그러나 1970년대 중반부터 인력자원관행에서 유연성이 더욱 중요해지면서 개편의 도전을 받게 되었다.

둘째는, 봉급자모형(Salaried Model)이다. 이 모형은 높은 고용안정과 함께 보다 신축적이고 개인주의적인 성격의 인사관행 모형이라고 할 수 있다. 생산직에게 주어지는 작업규칙처럼 복무규정이 있으나 이것은 형식적이고 개인별 창의적 활동이 상당 부분 인정되는 대부분의 관리직 근로자에 대해서 적용되는 내부노동시장 모형이다. 여기에서는 개인별 신축적인 경력선(tenure profile) 및 복무규율의 적용, 그리고 연봉제와 같은 개별적 임금체결 방식이 보다 보편적이다. 산업노동자형 내부노동시장 모형에서는 일반적으로 경직적 직무 분류와 비인위적인 제도적 절차의 준용에 의해 실질적인 고용안정이 강구된다. 이와는 달리 봉급자 모형에서는 개인별 개성이 존중되고 일정한 수습기간을 경과할 경우 특별한 경영상의 심각한 애로가 없는 한 고용은 보장되는 것으로 간주된다. 이 같은 봉급자 모형은 미국의 경우 관리행정직·전문직 등 주로 화이트칼라층에게 적용되는 모형이지만, 1920년대 일부 복지자본주의(welfare capitalism)형 기업에서 그리고 최근 IBM을 비롯한 일부의 혁신선도형 기업에서는 생산직에게도 적용시키고 있는 사례를 볼 수 있다(Osterman, 1988).

셋째 유형으로서는 핵심·주변부 모형(Core-Periphery(C-P) model)을 들 수

있다. 이 모형은 핵심노동력에 대해서는 봉급자 모형을 적용하는 대신에, 나머지 부차적 노동력에게는 임시직 또는 변형근로자 등 직장안정이 보장되지 않도록 차별화하는 내부노동시장 모형이다. 전통적으로 일본의 많은 기업들은 정도의 차이는 있지만 이러한 유형의 내부노동시장 형태를 갖고 있다고 할 수 있다. 또한 1980년대에 접어들면서 대부분의 선진국에서는 작업조직 개혁의 추진에 따라 이 같은 이원적인 형태의 내부노동시장 모형이 다양하게 등장하고 있다.

1970년대 중반까지 미국의 경우 IBM, DEC 등 몇몇 우량기업을 제외하고 생산직에 대해서는 산업노동자 모형이, 그리고 사무직·전문직의 경우는 봉급자 모형의 내부 노동시장이 보편적이었다. 그러나 그 이후 경제환경이 크게 달라지면서 이 두 기본적 모형들은 다양한 요인에 의해서 변화의 압력을 받게 된다. 특히 산업노동자 모형은 신축성의 부족이 큰 문제가 되었으며, 봉급자 모형의 경우 지속적 고용보장의 한계가 주요한 압력 요인이 되었다. 그 결과 여러 가지의 변형된 모습의 내부노동시장이 등장하게 되었다. 그러나 미국의 일부 초우량기업에서는 생산직에게까지도 봉급자 모형을 확장하여 적용시킨 경우도 많으나, 일반적인 변화 패턴은 산업자 모형의 기본을 여전히 유지하거나 또는 주변·중심부 모형으로 변모시키는 경우가 많다(Osterman, 1992).

이 같은 내부시장 유형 구분과 관련하여 마지막으로 지적되어야 할 사항으로는 국별 차이점이다. 비교적 고용안정에 대한 법적 규제나 노동조합의 적극적인 참여 메커니즘이 발달한 독일과 스웨덴의 경우는 미국과는 달리 생산직의 경우에도 실질적으로는 봉급자 모형의 내부노동시장이 구축되고 있는 것이다(Osterman, 1988).

이 같은 차이는 노동시장에 대한 각종 규제조치에 대한 공과의 평가는 실업률 지표 등과 같은 단순 비교에만 국한할 경우에는 그 정당성이 주어지기 어렵다는 점을 시사해준다.

4. 탈포드주의 체제에서의 내부노동시장

앞 소절에서 이미 암시하고 있는 바와 같이 새로운 탈포드주의 체제에는 전통적인 산업노동자 모형은 적합하지 않다는 점은 자명하다. 무엇보다 이 모형이 내재하고 있는 경직성과 탈숙련화 때문이라고 할 수 있다. 그러면 가능한 대안적인 기본 모형으로는 봉급자 모형과 중심·주변 이중모형(C-P모형)을 생각할 수 있다. 그러나 중심·주변 모형은 궁극적인 대안으로 간주되기에는 많은 문제가 있다.

C-P모형의 기본 논리는 핵심근로자들에게는 봉급자형 모델의 적용을 시켜 기업에 대한 몰입도 및 신축성을 제고시키는 반면 주변노동력은 경기변동이나 기술변화의 완충지대로 사용하겠다는 것이다. 그러나 우선 주변인력의 기술이나 숙련이 핵심인력에 미진할 경우 완충노동력으로 활용될 수 없다는 점을 지적할 수 있다. 더구나 기술과 숙련을 갖는 주변노동력은 다른 기업의 핵심노동력이 되고자 할 것이므로, 이들 인력을 안정적으로 확보한다는 것이 용이하지 않으며, 또한 거시경제적인 측면에서도 완충인력의 대규모 상존은 바람직하다고 하기 어렵다.

그러나 현실적으로 최근 여러 선진국에서는 많은 기업들이 이 같은 순쉬운 이중모형에 집착함에 따라 다수 근로자의 고용안정이 위협을 받고 있을 뿐만 아니라, 고용형태의 비정형화의 진전에 따른 여러 가지 사회적 문제가 야기되고 있다(Osterman, 1988).

이러한 현상은 내부노동시장의 개편과정이 바람직한 방향으로 유도되도록 하기 위한 노동시장의 규제 장치가 여전히 필요하다는 사실을 암시해 주는 것이기도 하다. 그러므로 법적 고용안정 정책의 강화, 교육훈련(특히 현장훈련)의 강화, 그리고 기업의 인적관행을 봉급자형으로 유도하기 위한 지원정책 등의 실시가 필요하다고 할 수 있다.

IV. 最近의 雇傭安定 論議와 問題點

1980년대까지 우리 경제가 고도성장을 시현하는 동안 고용불안 문제는 경제변동에 따라 주기적으로 대두하였으나 심각한 수준은 아니었다. 그러나 1990년대에 접어들면서 성장속도가 점차 둔화되고 고임금 행진이 나타나고 산업구조 전환이 본격적으로 수반되면서 많은 기업들이 노동유연화를 제고하기 위한 구조재편(restructuring)에 적극적으로 관심을 갖게 되면서 심각한 고용불안의 문제가 등장하였다. 특히 많은 기업과 정부는 경제환경의 변화에 대응하여 노동시장 규제완화를 경쟁력 제고의 핵심요체로 인식하고, 노동시장 유연화 전략을 적극적으로 추진하고 지원함으로써 그 여파로 고용안정 문제가 크게 대두하였다. 정부와 재계에 의한 노동시장 유연화 추진은 작금의 노동법 개정논의에서 정리하고, 비정형 근로제 등의 도입이 핵심적 과제로 제기된 것에서 잘 알 수 있다. 1989년 노동법 개정논의에서는 이 문제는 본격적으로 등장하지 않았다.

최근 우리나라 고용관련 실태조사 및 연구를 통해서 제기되고 있는 고용안정 및 노동유연성과 관련된 특징으로서는 다음과 같은 내용을 지적할 수 있다.

첫째, 우리나라 노동이동률과 고용탄력성이 선진국 여러 나라에 비해 대단히 높게 나타나고 있는데, 이것은 우리나라 노동시장의 수량적 유연성이 실제로 상당히 높다는 것을 의미한다(어수봉, 1993). 그러므로 노동시장 규제완화는 노동의 수량적 유연성의 추가적인 제고에 의미 있는 기여를 할 가능성이 희박하다는 점을 암시해 주고 있다.

둘째, 고용조정이 전업종에 걸쳐 대단히 다양하게 추진되고 있다는 점이다. 한국노동연구원(KLI)의 1994년 조사에 의하면 응답업체의 22%가 고용조정을 실시한 것으로 나타나고 있으며, 약 30%의 기업에서 앞으로 고용조정을 계획하고 있는 것으로 나타나고 있다(유길상, 1995).

셋째, 고용조정 과정에서 다양한 방법이 동원되고 있으며, 기대보다는 질적인 조정 방법이 큰 비중을 점하고 있다는 사실이다. 1994년에 실시된 한국노동연구원(KLI)의 조사에 따르면, 고용조정을 실시한 업체 가운데 인력재배치를 통한 방식이 35.4%, 정리해고 및 조기퇴직 등 근로자수의 감소가 31.1%, 하청·외주확대 등 기업조직의 변화가 25.6%, 그리고 근로시간 단축이 7.9%를 각각 점했다. 이와 같이 예상보다 기능적인 고용조정의 비중이 높은 것은 노동법상 강한 해고제한 규제장치 때문이라고 이해된다. 또한 인력재배치에 의한 고용조정의 비중이 높은 것은 그룹화·계열화 등이 심화되어 있는 우리나라의 산업조직에 중요한 바탕이 되고 있다고 보여진다.

넷째, 고용조정 과정에서 기업의 일방적인 결정보다는 근로자대표와의 사전협의 또는 사전동의를 구하는 노사협의적 관행이 어느 정도 확산되고 있다는 점이다. KLI 조사 결과에 따르면 휴업 또는 조업단축시 노조 등과의 협의와 동의를 얻은 경우가 70%, 협의하였으나 동의를 얻지 못한 경우가 10%였으며, 협의하지 않은 경우가 20%에 불과하다(유길상, 1995).

다섯째, 우리나라의 기능적 유연성은 독일·스웨덴 등 기능적 유연성이 비교적 높은 나라들과 비교할 때 낮다는 점은 분명하다(박기성, 1992). 그러나 우리나라와 발전단계가 유사한 다른 나라에 비해 낮다고 할 근거는 없다. 교육훈련의 확충과 내부-노동시장 관행의 개편을 통해서 기능적 유연성의 제고를 추구해야 한다는 점은 분명하다. 그러나 이러한 유연화 추구가 고용안정을 훼손시키는 방향이 되어서는 안될 것이다.

마지막으로 지적되어야 할 중요한 특징으로서는 동일사업장 내부에서의 노동시장의 이중구조화 현상이다. 이것은 근래 많은 기업이 핵심적인 정규근로자의 비중은 줄여나가고, 그대신 파견근로자·임시직·시간제근로자 등 고용안정성이 떨어지는 비정규 노동자의 사용을 확대시키거나 사내하청이나 분산화를 시도한 결과이다. 이것은 우리 기업이 핵심근로자에 대해서는 교육과 훈련 기회의 확대를 기초로 하는 통합 내부노동시장을 유도하는 소위 기능적 유연성 추구의 핵심대상으로 간주하는 데 반해, 이러한 과정에서 주변적 근로자를 변화의 완충지대로 활용하는 소위 수량적 유연화의 중심대상으로 삼고 있다는 것을 말해주는 것이다.

2. 고용안정의 추진 방향

앞에서 알 수 있는 바와 같이 최근 우리나라의 노동유연화의 추진은, 첫째 중견 유행노동력의 대량실업(dislocation) 초래, 둘째 광범한 범위의 고용조정 진행, 셋째 노동시장의 양극화 등이 핵심적인 문제로 부각되고 있다. 따라서 이 같은 고용변화 양상은 고용안정 문제가 심각한 상태에 와 있음을 말해 줄 뿐만 아니라 그 성격이 노동수요쪽의 구조적인 측면과 깊은 관련을 갖고 있다는 사실이다.

중견 관리직 및 사무직의 대량퇴출 현상을 기존의 연공적인 봉급자형 내부노동시장 체계의 한계를 노정시키는 것이라고 할 수 있다. 특히 이들 인력의 생산성 단면도 곡선과 보수곡선 단면도 사이에 편차가 크다는 것이 중요한 문제이다. 또한 고용형태의 다양화와 비정규화는 부분적으로는 노동공급측의 요구의 반영일 수도 있으나 근본적으로는 기업의 노동유연화 전략의 산물이라고 봐야 할 것이다. 더구나 사업장 내부에서의 양극화 현상은 고용안정뿐만 아니라 사회통합을 훼손시킬 수도 있는 우려까지 안고 있다.

앞에서 검토한 내부노동시장의 기본적인 유형을 통하여 볼 때 지금까지 우리나라의 사무관리직이나 전문직은 봉급자 모형이라고 할 수 있으나 생산적노동자의 경우에는 이 두 요소가 결합되어 있는 복합형의 한 형태라고 필자는 생각한다. 우리나라의 보편적인 작업조직에서 생산노동자들의 직무범위는 협애하고, 배치전환도 비활성화되어 있다는 것은 잘 알려진 사실이다(박기성, 1992; 조우현·황수경, 1993). 이 같은 측면은 우리나라에서도 산업노동자형 내부노동시장의 요소가 상당한 정도 잠재한다는 사실을 암시하는 것이다. 그러나 동시에 생산적 노동자에게도 적용되고 있는 연공적 임금체계와 고용안정 보장 등은 봉급자 모형의 내부노동시장 요소라고 할 수 있기 때

문이다. 그러나 적어도 대기업부문의 생산방식은 포드주의 체제의 변형이라고 할 수 있을 것이다(김형기, 1996). 그러나 최근 노동시장 유연화와 인사조직 개편의 추진에 따라 기업의 인력이 핵심과 주변으로 양분되는 중심·주변부 내부노동시장 모형이 크게 확산되고 있다. 따라서 이것은 고용안정 정책 추진에 있어서 중요한 여건 변화라 하지 않을 수 없다.

Porter(1990)도 지적한 바와 같이 우리나라 경제는 1960년대에는 요소비용 우위(factor-driven advantage)로, 그 이후 1980년대 중반까지는 투자주도의 경쟁력 우위(investment-driven advantage) 확보 전략으로 고도성장을 달성하였으나 이제는 점차 기술혁신주도 우위(innovation-driven advantage)를 통하지 않으면 안 되는 단계에 접어들었다. 그러나 우리의 기술혁신 주도는 과학기술자의 두뇌에 크게 의존하는 혁명적 과정(revolutionary innovation)보다는 생산현장 근로자들의 기능과 기술인력의 두뇌(knowledge), 손(skill), 태도(attitude)에 기초하여 지속적이고 집진적인 혁신에 의존할 수밖에 없다(최종태, 1993). 다시 말해 Leibenstein(1976)이 말한 X-효율의 제고가 중요하다는 것이다. 이같은 집진적 혁신(gradual innovation)의 바탕은 기업의 내부노동시장이 어떠한 모습으로 구축되고 기능하는가에 크게 좌우된다. 특히 이 같은 방향의 혁신주도는 앞의 제II장에서 제시한 탈포드주의 노사관계와 기업경영원리에도 크게 벗어나는 것이 아니다. 따라서 이러한 방향의 내부노동시장은 고용의 안정성을 바탕으로 근로자들의 고기능과 다기능을 갖도록 하는 기능적 유연성 추구를 도모하는 방향이어야 한다. 이러한 내부노동시장의 구축에는 노동자 각 개인과 노동자 조직은 광범한 영역에서 다양하게 참여하고 협조하는 기제가 필수적이다(김장호, 1995).

고용안정을 추구하기 위한 전략으로서는 <표 2>와 같이 일방적 규제 방식과 노사주도의 조정 방식으로 구분할 수 있다. 또한 각 조정 방식은 각각 그 대상 범위를 기준으로 내부노동시장과 외부노동시장 대상으로 구분할 수 있다. 외부노동시장을 대상으로 하는 거시적 노동시장의 효율성을 제고시키기 위한 규제 정책이다. 그러나 노·사·정간의 사회적 합의를 유도하는 조정은 간접적인 성격의 대응책이다. 그러나 내부노동시장을 겨냥한 규제 정책이나 노사합의는 보다 직접적인 고용안정 정책이다. 이 같은 여러 가지 정책 가운데 무엇을 어떻게 선택하느냐는 노동시장 관행과 구조에 따라 달라지게 될 것이다.

현재 우리나라 노동시장은 외부노동시장적인 정보 부족이나 노동이동 비용 등의 해소로 고용안정이 가시적으로 개선된다고 보기 어렵다. 교육·훈련제도의 개선은 마찰

〈표 2〉 고용안정 추구 전략 개념도

	내부노동시장	외부노동시장
일방적 규제	<ul style="list-style-type: none"> - 직무규제 - 선임권 - 해고제한 	<ul style="list-style-type: none"> - 정보제공 - 교육, 훈련 - 노동이동 비용 감소
노·사의 조정	기업 단위에서 고용안정과 산업, 국민경제 단위의 생산성 향상 및 임금인상, 사회적 합의와의 조정	

자료 : Sengenberger(1992.p.162) (어수봉, 1993, p.161에서 재인용)

적이고 구조적인 실업의 해소를 위해서 중요하다. 그러나 현재 노동시장이 주변과 중심으로 양극화되고 있는 상황에서 고용안정 문제는 크게 두 가지 측면으로 그 초점을 모을 수 있다. 첫째는 핵심노동력의 비중을 확대시키도록 하는 방법이다. 이를 위해서는 다능공화의 추진과 근로자의 평균적인 기능의 향상을 도모하는 소위 기능적 유연성을 유도하는 유인책 등을 생각할 수 있다. 고용보험제도의 운영에서 경험률의 적용, 핵심노동자 비례기준에 따른 보험료 차등화 실시 등도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 일부에서는 이 같은 노동시장의 이중화 양상은 필연적이므로 구조개선 정책은 실효가 없으므로 정책의 초점은 부작용 해소에 두어야 한다는 주장(어수봉, 1993)은 올바른 시각이라고 하기 어렵다. 한계노동력의 사용 범위에 대한 법적규제는 노동시장의 이중구조를 해소시킬 수 있기 때문이다.

다음으로 보완적인 대책으로서는 한계적이고 주변적인 노동력에 대한 보호장치의 강구를 통한 고용안정의 도모이다.

이러한 논의를 종합해 보면 바람직한 방향의 내부노동시장 형성은 봉급자형 모형이 절대다수의 종업원에게 적용되는 방향이라고 하겠다. 이러한 관점에서 볼때 현재 추진되고 있는 노동법 개정 내용 가운데 노동자조직의 세력 약화를 초래시킬 수 있는 내용, 근로관계의 상업화를 유도하는 내용, 그리고 해고절차 및 비용을 크게 낮추어 해고 남용의 길을 열어주는 내용 등은 바람직한 방향이라고 하기 어렵다.

V. 맺음말

이 글에서 필자는 노동시장의 탈규제조치는 노동시장 유연화를 통한 경쟁력 제고의 근본적 해결방책이 되지 못한다는 점을 강조하였다. 이러한 사실은 1980년대에 전개된 주요 선진국의 노동시장 유연화 논쟁과 경험에서 알 수 있다. 점차 세계화되어가고 변동적이고 불확실한 시장 여건에서 경쟁적인 기업이 되기 위해서 요구되는 신속적인 기업 조직은 전통적인 포드주의적 경영원리를 근본적으로 개편하는 데서 그 토대가 마련될 수 있기 때문이다. 그 개편의 주요 내용 가운데 유연한 내부노동시장의 구축은 중요한 의미를 갖는다. 그러므로 넓은 의미의 고용안정은 유연한 내부노동시장 구축의 주요한 바탕이 됨을 특히 강조하였다.

이 같은 시각과 주장을 뒷받침하기 위해서 먼저 새로운 경제환경에서 지향되어야 하는 탈포드주의적인 경영원리의 주요 내용을 제시하고 내부노동시장의 기본 모형의 유형화를 시도하였다. 이어서 최근 우리나라 고용조정 및 인력자원관행의 변화로 나타나고 있는 내부노동시장의 이중구조화 문제를 제기하였다. 이어서 향후 우리에게 요구되는 바람직한 내부노동시장 모형은 봉급자 모형이라는 점이 강조되었다. 이 같은 성격의 내부노동시장 구축을 위해서는 고용안정의 기본을 흔들 수 있는 노동시장 규제 완화조치는 득보다도 실이 더 클 것이다. 이 같은 강한 메시지와 입장에 비해 이 글의 논의의 수준과 치열성은 시론적인 수준에 머물고 있음은 분명한 한계라고 하겠다.

최근 김형배(1997) 교수는 우리나라 노동법체제에서 노동자 보호개념뿐만 아니라 경영조직 개념의 도입이 이제 필요한 단계라는 점을 강조한 바 있다. 이는 옳은 방향임에 틀림없다. 그러나 이를 위한 구체적인 내용은 노동자의 다양한 참여 확대를 통한 기능적 노동유연성 제고를 담아 내는 방향이 되어야 할 것이다. 아직도 우리나라 기업인들 가운데는 반조합주의적 정서가 여전히 팽배하고 있다. 정리해고제의 도입 등 노동시장 규제완화를 노동자 세력 약화의 수단으로 간주하고 이에 집착하는 것은 기업경쟁력 제고를 위해서 결코 도움이 되지 않을 것이다.

參 考 文 獻

- 김장호, 「작업조직개편과 한국노동운동」, 『산업관계연구』 제5권, 1995.
- 김형기, 「1980년대 한국자본주의: 구조전환의 10년」, 『경제학연구』, 제44집 제4호, 1996. 12.
- 김형배, “노동법의 문제점과 개정의 기본 방향”, 고려대 노동대학원 특강원고, 1997.
- 김 훈·황수경, 『일본기업의 인적자원관리제도 혁신사례』, 한국노동연구원, 1994. 11.
- 박기성, 『한국의 숙련형성』, 한국노동연구원, 1992.
- 박세일, 『法經濟學』, 박영사, 1994.
- 어수봉, 「고용안정과 노동유연성」, 『분기별 노동동향분석』 제16권 제1호, 한국노동연구원, 1993.
- 어수봉, 『한국의 실업구조와 신인력정책』, 한국노동연구원, 1993.
- 유길상, 『고용보험제도와 적극적 노동시장정책』, 한국노동연구원, 1995.
- 윤봉준, 「세계화 시대의 노사관계 : 노동조합과 복지정책의 관련을 중심으로」, 『경제학연구』, 제44집 제3호, 1996. 9.
- 윤진호, 「고용조정과 노동조합」, 한국산업사회학회 발표 논문, 1996.
- 최종태, 「기업경쟁력 강화를 위한 인적자원개발 전략」, 『국가경쟁력 강화를 위한 신인력정책방향에 관한 토론회』, 한국노동연구원, 1993.12.
- Abraham, K.G. and S.N. Houseman, *Job Security in America*, The Brookings Institution, 1993.
- Aoki, Masahiko, *Information, Incentives, and Bergaining in the gapanese Economy*, Cambridge University Press, 1998.
- Blank, Rebecca M. ed., *Social Protection versus Economic Flexibility*, Chicago : The Univ. of Chicago Press, 1994.
- Brodsky, M., “Labour Market Flexibility: A Changing International Perspective”, *Monthly Labour Review*, November 1994.

- Boyer, R., *The Economics of Job Protection and Emerging New Capital-Labor Relations*, in Buechtemann(1993).
- Buechteman, Christoph F., ed., *Employment Security and Labor Market Behavior*, New York : ILR Press Ithaca, 1993.
- Ehrenberg, R.G. and G. Jakubson, *Why WARN? The Impact of Recent Plant-Closing and Layoff Prenotification Legislation*, in the U. S., in Buechtemann(1993).
- Freeman, R.B., ed., *Working Under Different Rules*, New York : Russell Sage Foundation, 1993.
- Gordon, D.M., *Fat and Mean: The Corporate Squeeze of Working Americans and the Myth of Managerial 'Downsizing'*, Martin Kessler Books, (1996).
- Hamermesh, Daniel S., *Labor Demand*, Princeton, NJ : Princeton University Press, 1993.
- Leinbenstein, H., *Beyond Economic Man: A New Foundation for Microeconomics*, Harvard University Press, 1976.
- Lindbeck, A., and D. Snower, "Wage Setting, Unemployment, and Insider-Outsider Relations", *American Economic Review* 76:235~239, 1986.
- Lock, R., T. Kochan, and M. Piore. ed., *Employment Relations in a Changing World Economy*, The MIT Press, 1995.
- Milgrom, Paul and John Roberts, *Economics, Organization and Management*, Prentice Hall : New Jersey, 1992.
- North, Douglass Co., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press , 1990.
- Osterman, Paul, *Employment Future-Reorganization, Dislocation, and Public Policy*, Oxford University Press (New York :NY), 1988.
- Osterman, P., "Pressures and Prospect for Employment Security in the United States", in Buechtemann, 1993.
- Porter, M.E., *The Competitive Advantages of Nations*, New York : The Free Press, 1990.

Rogers, G. ed., *Precarious Jobs in the Labour Market Regulations*, ILO, 1989.

Sengenberger, W., "Revisiting the Legal and Institutional Framework for Employment Security", in K. Kazutoshi(ed.), *Employment Security and Labor Market Flexibility*, Detroit : Wayne State University Press, 1992.

Treu, T., "Labour Flexibility in Europe", *International Labour Review*, Vol. 131, No. 4-5.